

21/06/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.086 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB**
ADV.(A/S) : **GUSTAVO GUILHERME BEZERRA KANFFER E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS - ABRASF**
ADV.(A/S) : **RICARDO ALMEIDA RIBEIRO DA SILVA**

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CUMULADA COM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 1º, § 2º, DA LEI Nº 7.433/1985, ART. 289 DA LEI Nº 6.015/1973 E ART. 30, XI, DA LEI Nº 8.935/1994. DEVER DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DE FISCALIZAR O RECOLHIMENTO DOS TRIBUTOS INCIDENTES EM ATOS DE SUA COMPETÊNCIA. ALEGADA COBRANÇA ANTECIPADA DO IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE IMÓVEIS (ITBI). INVOCADO O PRECEDENTE FORMADO NO ARE 1.294.969/SP (TEMA Nº 1124 DA REPERCUSSÃO GERAL). AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODO O COMPLEXO NORMATIVO. AÇÃO NÃO CONHECIDA.

1. É firme a linha decisória deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que a ausência de impugnação da integralidade do complexo normativo torna o provimento judicial pretendido ineficaz e, por isso mesmo, destituído de utilidade, de modo a afastar a caracterização do interesse de agir da parte autora.

2. Tal *ratio* aplica-se não apenas na hipótese de identidade mas

ADI 7086 / DF

também **conexão** ou **dependência** normativa, a evitar a **quebra da organicidade** do sistema jurídico. “*Não se admitem, em sede de controle normativo abstrato, impugnações isoladas ou tópicas, sob pena de completa desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se acham incorporadas*” (ADI 2422-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 10.5.2012, DJe 30.10.2014).

3. Os preceitos questionados, ao estabelecerem o poder-dever de exigir a comprovação do recolhimento de tributo para a prática do ato notarial ou registral, estão imbricados com a responsabilidade tributária dos notários e registradores.

4. Evidenciada a simbiose normativa, a não contestação do art. 134, VI, do Código Tributário Nacional, que estabelece referida responsabilidade tributária, implica ausência de impugnação de todo o complexo normativo.

5. Ação não conhecida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em não conhecer da ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto da Relatora e por unanimidade de votos, em sessão virtual do Pleno de 10 a 20 de junho de 2022, na conformidade da ata do julgamento.

Brasília, 21 de junho de 2022.

Ministra Rosa Weber
Relatora

21/06/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.086 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB**
ADV.(A/S) : **GUSTAVO GUILHERME BEZERRA KANFFER E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS - ABRASF**
ADV.(A/S) : **RICARDO ALMEIDA RIBEIRO DA SILVA**

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, cumulada com arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), contra o **art. 1º, § 2º, da Lei nº 7.433/1985**, que dispõe sobre os requisitos para a lavratura de escrituras públicas, o **art. 289 da Lei nº 6.015/1973**, que dispõe sobre os registros públicos, e o **art. 30, XI, da Lei nº 8.935/1994**, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registros.

A agremiação partidária defende, em síntese, a inconstitucionalidade da “cobrança antecipada” do imposto de transmissão de bens imóveis (ITBI) que ensejariam referidos preceitos normativos, isto é, a exigência da comprovação do recolhimento do ITBI previamente ao registro da transação imobiliária e respectiva transferência da propriedade do bem.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Lei nº 7.433/1985

ADI 7086 / DF

Art. 1º - (...)

§ 2º O Tabelião consignará no ato notarial a apresentação do documento comprobatório do pagamento do Imposto de Transmissão inter vivos, as certidões fiscais e as certidões de propriedade e de ônus reais, ficando dispensada sua transcrição.

Lei nº 6.015/1973

Art. 289. No exercício de suas funções, cumpre aos oficiais de registro fazer rigorosa fiscalização do pagamento dos impostos devidos por força dos atos que lhes forem apresentados em razão do ofício.

Lei nº 8.935/1994

Art. 30. São deveres dos notários e dos oficiais de registro:

(...)

XI - fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem praticar;

Afirma que este Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em sede de recurso extraordinário com repercussão geral (ARE 1.294.969/SP, Tema nº 1124), a inconstitucionalidade da cobrança de ITBI sobre situação que não constitui transmissão imobiliária. Resultante do julgamento a seguinte tese: *“O fato gerador do imposto sobre transmissão inter vivos de bens imóveis (ITBI) somente ocorre com a efetiva transferência da propriedade imobiliária, que se dá mediante o registro”*.

Argumenta que o ITBI é devido somente após o registro da transação imobiliária, ou seja, após a efetiva transferência da propriedade, que é o fato gerador, mas diversos cartórios em território nacional exigiriam a comprovação do recolhimento do tributo como condição para a lavratura da escritura de compra e venda ou para o registro, ou seja, de maneira antecipada.

Entende serem os dispositivos impugnados incompatíveis com a Constituição Federal, em particular com o art. 156, II, que assim

ADI 7086 / DF

estabelece:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

(...)

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

Também, reputa que *“esse estado de coisas viola o preceito fundamental da legalidade tributária, ao permitir a alteração do fato gerador do tributo por Municípios ou pelo cotidiano cartorário sem a edição devida de lei complementar (art. 146, III, a, CRFB/88).”*

Expõe a ocorrência, nesse cenário, de prejuízos para as partes de alienação de imóveis, pois dita cobrança antecipada (i.e., a exigência de comprovação do recolhimento tributário) levaria os compradores, usualmente responsáveis pelo recolhimento do ITBI conforme as legislações municipais, a não registrar a transação, acarretando a manutenção da responsabilidade do vendedor pelo IPTU. Este seria então cobrado por dívidas de IPTU e não conseguiria resolver a situação por não poder proceder ao registro da transação sem recolher o ITBI devido pelo comprador. Assim, para a efetiva transferência do imóvel, o vendedor precisaria pagar o ITBI e eventual IPTU pendente, cuja quitação também é exigida para o registro do negócio jurídico, sendo que ambos os tributos seriam, a rigor, devidos pelo comprador enquanto novo proprietário do imóvel.

Argumenta que o inverso também ocorre, isto é, prejuízo ao comprador. Em casos em que a legislação municipal prevê a responsabilidade do vendedor pelo pagamento do ITBI, e este não o faz, o comprador é impossibilitado de exercer o direito de propriedade, uma vez que inviabilizado o registro da transação, a não ser que arque com tributo que não seria de sua responsabilidade.

Diz que tal espécie de cobrança antecipada se traduz em sanção

ADI 7086 / DF

política e que as operações imobiliárias são informadas ao Estado pelos serviços registrares, de modo que os tributos podem ser cobrados pelas vias ordinárias, se necessário.

À alegação de verossimilhança e de perigo de demora – aquela pela existência do mencionado recurso extraordinário com repercussão geral já julgado, e este na perspectiva dos prejuízos às partes dos negócios jurídicos e dos processos repetitivos sobre a problemática –, requer a concessão de medida cautelar, para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados, *“proibindo os Cartórios de Notas e Ofícios de Registro de Imóveis brasileiros de exigirem comprovantes de quitação de impostos como condição a prática de atos notariais e registrares.”*

No mérito, pugna por juízo de procedência para que seja declarada *“a não-recepção parcial, pela Constituição Federal de 1988, do art. 1º, § 2º, da Lei nº 7.433, de 18 de dezembro de 1985, e do art. 289 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, bem como a inconstitucionalidade do art. 30, inciso XI, da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.”*

2. Aplicado o procedimento do art. 12 da Lei nº 9.868/1999.

3. O Presidente da República prestou informações assim ementadas:

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.086. Não-recepção parcial do art. 1º, § 2º, da Lei nº 7.433/1985 e do art. 289 da Lei nº 6.015/1973, e declaração de inconstitucionalidade do art. 30, inciso XI, da Lei nº 8.935/1994. O ITBI somente poderia ser exigido pelos Cartórios após o registro da transferência imobiliária. Recurso Extraordinário nº 1.294.969, Tema 1.124 - distinção. Regra que disciplina recolhimento antecipado da exação, com as suas consequências jurídicas, inexistindo inconstitucionalidade. RE nº 598.677, na sistemática da Repercussão Geral, Tema 456 - antecipação sem substituição tributária. Praticabilidade da tributação – presença.

Suscita, também, preliminar de inadequação da via eleita, por não se configurar, na inicial, adequado cotejo dos preceitos impugnados com as

ADI 7086 / DF

normas constitucionais invocadas. Diversamente, a impugnação seria de situações fáticas – “diversos cartórios” exigiriam o recolhimento antecipado do ITBI, Municípios “alterariam o fato gerador do tributo”. Mais do que isso, seria indeterminada a realidade fática contestada pela parte autora, inviável de apreciação na presente sede, que não serve ao controle de atos concretos.

4. O Senado Federal, em suas informações, refere preliminares de ausência de controvérsia constitucional relevante e falta de impugnação de todo o complexo normativo. No mérito, tece considerações sobre o processo legislativo resultante nos preceitos impugnados. Refere precedentes no sentido de ser, o registro do título, o fato gerador do ITBI e pondera que neles não se tratou da participação de notários na cobrança do tributo. Expõe a constitucionalidade das normas objeto da ação, enquanto hipótese de antecipação tributária, e não modificação do fato gerador.

Destaca “a complexidade da questão dos autos. Se for declarada a inconstitucionalidade da antecipação tributária no caso dos autos (o que se afirma apenas para fins de hipótese), as legislações que atribuem responsabilidade pelo pagamento do imposto aos registradores e notários também deverão ser declaradas contrárias à Constituição. Não se pode estabelecer responsabilidade pelo pagamento de impostos a sujeito completamente alheio à relação tributária, que seria o caso dos notários e registradores, se não estiverem legalmente obrigados a exigir o comprovante de recolhimento do tributo previamente à prática de atos de ofício.”

5. O Advogado-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido:

Tributário. Artigo 1º, § 2º, da Lei nº 7.433/1985, que dispõe sobre os requisitos para a lavratura de escrituras públicas. Artigo 289 da Lei nº 6.015/1973, que trata sobre a fiscalização do pagamento de impostos devidos por força dos atos apresentados aos registros públicos. Artigo 30, inciso XI, da Lei nº 8.935/1994, que impõe como dever dos notários e oficiais de registro fiscalizar o recolhimento dos

ADI 7086 / DF

impostos incidentes sobre os atos que praticarem. Alegação de afronta aos artigos 146, inciso III, alínea “a”; e 156, inciso II, da Constituição Federal. Mérito. O conteúdo das normas questionadas não guarda relação com o fato gerador do ITBI, ou mesmo com o momento de sua ocorrência, limitando-se a disciplinar a atuação dos serviços notariais e de registro. A apresentação do documento comprobatório do pagamento do imposto, para registro no ato notarial, configura mera garantia de que as obrigações tributárias sejam adimplidas. Com o atual e acelerado avanço das tecnologias ofertadas pelos bancos aos contribuintes, o referido recolhimento poderá ocorrer até mesmo no ato da transferência efetiva da propriedade, na presença do notário ou oficial de registro, por meio de equipamentos eletrônicos como *smartphones*, *tablets* e *notebooks*. Ausência de antecipação do fato gerador do ITBI pela simples incidência das disposições objurgadas. Inaplicabilidade da tese firmada por esse Supremo Tribunal Federal no ARE nº 1.294.969. Manifestação pela improcedência do pedido.

6. O Procurador-Geral da República apresenta parecer assim ementado, pela incognoscibilidade da ação e a improcedência do pedido:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 7.433/1985, 6.015/1973 E 8.935/1994. IMPOSTO DE TRANSMISSÃO INTER VIVOS, POR ATO ONEROSO, DE BEM IMÓVEL – ITBI. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DO COMPROVANTE DE PAGAMENTO DO IMPOSTO PREVIAMENTE AO REGISTRO. CONTRATO DE COMPRA E VENDA. ANTECIPAÇÃO TRIBUTÁRIA. CONSTITUCIONALIDADE. § 7º DO ART. 150 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. Não se conhece de ação de fiscalização abstrata de constitucionalidade, por ausência de interesse de agir,

ADI 7086 / DF

quando o requerente deixa de impugnar todo o complexo normativo acerca da matéria. Precedentes.

2. É constitucional a exigência de apresentação do comprovante de pagamento do ITBI pelos cartórios de registro de imóveis, uma vez que a antecipação tributária está fundada em lei formal e há inescapável conexão entre as fases de assinatura do instrumento público de compra e venda e o posterior registro no cartório de registro de imóveis.

— Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

7. Admitida, como *amicus curiae*, a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais Brasileiras (ABRASF). Traz razões no sentido da higidez das normas contestadas.

É o relatório.

21/06/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.086 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):

1. Consoante relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, cumulada com arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, contra o art. 1º, § 2º, da Lei nº 7.433/1985, o art. 289 da Lei nº 6.015/1973 e o art. 30, XI, da Lei nº 8.935/1994.

Os dispositivos impugnados tratam da fiscalização, pelos notários e registradores, do recolhimento dos tributos incidentes em atos de sua competência, seja estabelecendo requisitos para lavratura dos atos notariais, seja expressamente prevendo tal dever de fiscalizar.

Alega-se que os preceitos impugnados resultariam em cobrança antecipada do imposto de transmissão de bens imóveis (ITBI), ou seja, antes da efetiva transferência da propriedade, o que não teria respaldo constitucional.

Juízo de admissibilidade

2. Reconheço a legitimidade ativa *ad causam* da parte autora, partido político com representação no Congresso Nacional, legitimado universal para o controle concentrado de constitucionalidade, na conformidade do art. 103, VIII, da Constituição Federal.

3. Do ponto de vista objetivo, entretanto, impõe-se a incognoscibilidade da ação, uma vez não impugnado todo o complexo normativo, na linha da preliminar suscitada pelo Senado Federal e o Procurador-Geral da República.

É firme a linha decisória deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que a ausência de impugnação da integralidade do complexo normativo torna o provimento judicial pretendido ineficaz e, por isso mesmo, destituído de utilidade, de modo a afastar a indispensável caracterização do interesse de agir da parte autora. Assim, por exemplo, a

ADI 7086 / DF

ADI 2595-AgR (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 18.12.2017, DJe 02.02.2018) e a ADI 3808 (sob a minha relatoria, Pleno, j. virtual de 15.10.2021 a 22.10.2021, DJe 05.11.2021).

Tal *ratio* aplica-se não apenas na hipótese de identidade mas também **conexão** ou **dependência** normativa, a evitar a **quebra da organicidade** do sistema jurídico. Nas sempre precisas palavras do Ministro Celso de Mello, como constou da ementa da ADI 2422:

DIPLOMAS NORMATIVOS QUE INTEGRAM COMPLEXO NORMATIVO INCINDÍVEL – NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO ABRANGENTE DE TODAS AS NORMAS UNIDAS PELO VÍNCULO DE CONEXÃO – INOCORRÊNCIA – INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA.

– Tratando-se de normas legais e de diplomas legislativos que se interconexionam ou que mantêm, entre si, vínculo de dependência jurídica, cabe ao autor da ação direta, ao postular a declaração de inconstitucionalidade, abranger, no alcance desse “judicium”, todas as regras unidas pelo vínculo de conexão, sob pena de, em não o fazendo, tornar inviável a própria instauração do controle concentrado de constitucionalidade.

– Em situação de mútua dependência normativa, em que as regras estatais interagem umas com as outras, condicionando-se, reciprocamente, em sua aplicabilidade e eficácia, revela-se incabível a impugnação tópica ou fragmentária de apenas algumas dessas normas, considerada a circunstância de o complexo normativo que elas integram qualificar-se como unidade estrutural incindível, a inviabilizar questionamentos seletivos e isolados de determinadas prescrições normativas.

– Em tal contexto, e pelo fato de referidas normas integrarem a totalidade do sistema, não se admitem, em sede de controle normativo abstrato, impugnações isoladas ou tópicas, sob pena de completa desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se

ADI 7086 / DF

acham incorporadas. Precedentes.

(ADI 2422-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 10.5.2012, DJe 30.10.2014)

4. No presente caso, os preceitos questionados conectam-se com o art. 134, VI, do Código Tributário Nacional, que assim dispõe:

Art. 134. Nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, respondem solidariamente com este nos atos em que intervierem ou pelas omissões de que forem responsáveis:

(...)

VI - os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício, pelos tributos devidos sobre os atos praticados por eles, ou perante eles, em razão do seu ofício;

(...)

A fiscalização, por parte dos notários e registradores, do recolhimento dos tributos incidentes nos atos de sua competência constitui, nesses moldes, **dever imbricado com a responsabilidade tributária desses mesmos agentes.**

Nesse sentido, colho do parecer do Procurador-Geral da República:

Assim, mesmo que as normas aqui atacadas fossem declaradas inconstitucionais (ou não recepcionadas pela Carta de 1988), permaneceria hígido o inciso VI do art. 134 do CTN, que imputa aos notários e registradores a responsabilidade pelo pagamento dos “tributos devidos sobre os atos praticados por eles, ou perante eles, em razão do seu ofício”. A consequência inafastável seria que os notários e registradores continuariam a exigir o pagamento prévio do ITBI, a fim de não serem eles responsabilizados pelo pagamento.

No ponto, precisas as palavras do Senado Federal:

ADI 7086 / DF

Se for declarada a inconstitucionalidade da antecipação tributária no caso dos autos (o que se afirma apenas para fins de hipótese), as legislações que atribuem responsabilidade pelo pagamento do imposto aos registradores e notários também deverão ser declaradas contrárias à Constituição. Não se pode estabelecer responsabilidade pelo pagamento de impostos a sujeito completamente alheio à relação tributária, que seria o caso dos notários e registradores, se não estiverem legalmente obrigados a exigir o comprovante de recolhimento do tributo previamente à prática de atos de ofício

Evidenciada verdadeira **simbiose normativa** entre as normas concernentes ao dever dos notários e registradores de fiscalizar o recolhimento dos tributos e a sua responsabilização pelo pagamento desses mesmos tributos, se não efetuado pelo contribuinte a tempo e modo. É dizer, o poder-dever de praticar o ato notarial ou registral mediante a apresentação do comprovante de recolhimento é a outra face da responsabilidade tributária do agente.

5. Portanto, trazida ao conhecimento da jurisdição constitucional concentrada impugnação incompleta do complexo normativo correspondente, inviável a ação.

Conclusão

6. Ante o exposto, **não conheço** da presente ação.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.086

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB

ADV.(A/S) : GUSTAVO GUILHERME BEZERRA KANFFER (20839/DF,
451216/SP) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS
DAS CAPITAIS BRASILEIRAS - ABRASF

ADV.(A/S) : RICARDO ALMEIDA RIBEIRO DA SILVA (58935/DF, 81438/RJ,
457604/SP)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, não conheceu da ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto da Relatora. Falou, pelo *amicus curiae*, o Dr. Ricardo Almeida Ribeiro da Silva. Plenário, Sessão Virtual de 10.6.2022 a 20.6.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário